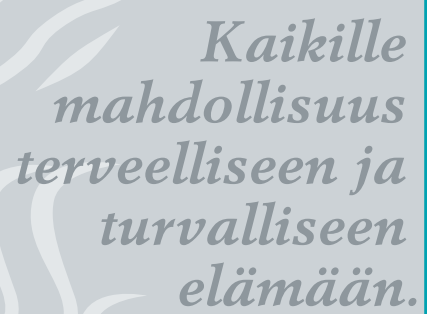


Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:10

Kuntouttavan työtoiminnan ohjausryhmän muistio





*Kaikille
mahdollisuus
terveelliseen ja
turvalliseen
elämään.*

KUVAILULEHTI

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö		Julkaisun päivämäärä 7.6.2004	
Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja sihteeri) Kuntouttavan työtoiminnan ohjausryhmä Puheenjohtaja: Kari Välimäki Sihteerit: Markus Seppelin, Tuija Lindqvist, Marja-Riitta Pihlman		Julkaisun laji Työryhmämuistio	
		Toimeksiantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 9.2.2001	
Julkaisun nimi Kuntouttavan työtoiminnan ohjausryhmän muistio			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman kuntouttavan työtoiminnan ohjausryhmän tehtävänä oli toimeenpanna kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain määräykset sekä seurata niiden toteutumista. Ohjausryhmä koordinoi kuntien ja työvoimatoimistojen henkilökunnalle järjestettyä koulutusta ja hallinnonalojen yhteistyötä, antoi lain tulkintaohjeita, vastasi tiedotuksesta ja seurannasta sekä laati vuonna 2002 eduskunnan sosiaali- ja terevysvaliokunnalle lain toimeenpanoa koskevan selvityksen. Ohjausryhmän tehtäväksi asetettiin myös mahdollisten korjausesitysten tekeminen kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin. Ohjausryhmän toimiaika päättyi 31.8.2004. Kuntouttavan työtoiminnan ohjausryhmän muistio sisältää kuvauksen toimintaan vaikuttaneista lainmuutoksista sekä ohjausryhmän toiminnasta. Muistioon on liitetty arvio lain toimeenpanon käynnistymisestä sekä sen vaikuttavuudesta tehtyjen selvitysten ja arviointitutkimuksen perusteella. Muistioon on kirjattu ohjausryhmän tilanearvio aktiivisen sosiaalipolitiikan mahdollisuuksista ja ongelmista sekä ehdotukset kuntouttavan työtoiminnan lain ja sisällön kehittämisestä.			
Avainsanat: (asiasanat) Kuntouttava työtoiminta, aktiivinen työvoimapolitiikka, sosiaalipolitiikka, työvoimapalvelut, sosiaalipalvelut			
Muut tiedot www.stm.fi			
Sarjan nimi ja numero Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:10		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-1547-7
Kokonaissivumäärä 20	Kieli Suomi	Hinta 10,80 €	Luottamuksellisuus Julkinen
Jakaja Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisumyynti PL 536, 33101 Tampere, puh. (03) 260 8158 ja (03) 260 8535, fax (03) 2608150, sähköposti: julkaisumyynti@stm.vn.fi		Kustantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare Social- och hälsovårdministeriet, Finland		Utgivningsdatum 7.6.2004	
Författare Styrningsgruppen för arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte Ordförande: Kari Välimäki Sekreterare: Markus Seppelin, Tuija Lindqvist, Marja-Riitta Pihlman		Typ av publikation Arbetsgruppspromemoria	
		Uppdragsgivare Social- och hälsovårdsministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 13.12.2000	
Publikation (även den finska titeln) Promemoria av styrningsgruppen för arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte (Kuntouttavan työtoiminnan ohjausryhmän muistio)			
Publikationens delar			
Referat Styrningsgruppen för arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte som tillsatts av social- och hälsovårdsministeriet hade till uppgift att verkställa bestämmelserna i lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte samt att följa upp hur de iakttas. Styrningsgruppen koordinerade den utbildning som anordnats för personal i kommunerna och på Arbetskraftsbyråerna och samarbetet mellan förvaltningsområdena, gav anvisningar för tolkning av lagen, svarade för informationen och uppföljningen samt utarbetade år 2002 en rapport om verkställigheten av lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte till riksdagens social- och hälsoutskott. Styrningsgruppen fick också i uppgift att vid behov ge förslag om ändringar i lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Styrningsgruppens mandat upphör 31.8.2004. I promemorian av styrningsgruppen för arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte ingår en beskrivning av de lagändringar som påverkat verksamheten samt av styrningsgruppens arbete. Till promemorian har bifogats en bedömning av hur verkställigheten av lagen igångsatts samt om dess effektivitet utgående från de utredningar och den utvärderingsstudie som gjorts. I promemorian har inkluderats styrningsgruppens lägesbedömning av den aktiva socialpolitikens möjligheter och problem förknippade med den samt förslag om att utveckla lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och arbetsverksamhetens innehåll.			
Nyckelord aktiv arbetskraftspolitik, arbetskraftsservice, arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, sociala tjänster			
Övriga uppgifter www.stm.fi			
Seriens namn och nummer Social- och hälsovårdsministeriets promemorior 2004:10		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-1547-7
Sidoantal 20	Språk Finska	Pris 10,80	Sekretessgrad Offentlig
Distribution Social- och hälsovårdsministeriets publikationsförsäljning PB 536, 33101 Tammerfors tfn (03) 260 8158 och (03) 260 8535 fax (03) 260 8150, e-post: iulkaisumyvnti@stm.vn.fi		Förlag Social- och hälsovårdsministeriet	

DOCUMENTATION PAGE

DOCUMENTATION PAGE

Publisher Ministry of Social Affairs and Health, Finland	Date 7 June 2004		
Authors Steering Group for Rehabilitative Work Chairman: Kari Välimäki Secretaries: Markus Seppelin, Tuija Lindqvist, Marja-Riitta Pihlman	Type of publication Working Group Memorandum		
	Commissioned by Ministry of Social Affairs and Health		
	Date of appointing the organ 13 December 2000 STM0767:00/15/02/2000		
Title of publication Memorandum of the Steering Group for Rehabilitative Work			
Summary The Steering Group for Rehabilitative Work set up by the Ministry of Social Affairs and Health was assigned to enforce the provisions of the Act on Rehabilitative Work and to monitor their implementation. The steering group co-ordinated the training organised for the staffs of municipalities and employment offices and the co-operation of the relevant sectors of administration, gave instructions for the interpretation of the Act, was in charge of information and monitoring, and drew up in 2002 a report on the enforcement of the Act to the Social Affairs and Health Committee of the Parliament. The steering group should also put forward possible proposals for amendments to the Act on Rehabilitative Work. The term of the steering group ends on 31 August 2004. The memorandum of the Steering Group on Rehabilitative Work contains a description of the legislative amendments that have influenced rehabilitative work and of the work of the steering group. A review of the start of the implementation of the Act and of its effectiveness based on the studies and the evaluation study made is appended to the memorandum. A situation assessment by the steering group regarding the possibilities and problems of active social policy, as well as proposals for developing the Act on and the content of rehabilitative work are included in the memorandum			
Key words active employment policy, employment services, rehabilitative work, social policy, social services			
Other information Internet: www.stm.fi			
Title and number of series Working Group Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2004:10		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-1547-7
Number of pages 20	Language Finnish	Price 10,80 €	Publicity Public
Distributor/Orders Ministry of Social Affairs and Health, Publications Sale, P.O.Box 535, FIN-33101 Tampere, Finland, tel. +358 3 260 8158 and +358 3 260 8535, fax +358 3 260 8150, e-mail: julkaisumyynti@stm.vn.fi		Financier Ministry of Social Affairs and Health	

Sosiaali- ja terveysministeriölle sekä työministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriö sekä työministeriö asettivat 9.2.2001 kuntouttavan työtoiminnan ohjausryhmän (asettamispäätös STM053:00/2001), jonka tehtävänä oli toimeenpanna kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain määräykset sekä seurata niiden toteutumista. Ohjausryhmän toimikaudeksi määrättiin 9.2.2001 – 31.8.2004.

Ohjausryhmän tehtävinä oli

- 1) kuntien ja työvoimatoimistojen henkilökunnan koulutuksesta,
- 2) tiedotuksesta,
- 3) seurannan järjestämisestä,
- 4) mahdollisten asetusten ja muiden alempitasoisten normien valmistelusta sekä
- 5) eri hallinnonalojen yhteistoiminnan koordinoinnista

ja lain voimaan tulon jälkeen 1.9.2001

- 1) lain toimeentulopanon seurannasta,
- 2) sosiaali- ja terveydenvaliokunnalle annettavan selvityksen valmistelusta,
- 3) tiedotuksesta sekä,
- 4) mahdollisten korjausesityksen tekemisestä.

Työryhmän puheenjohtajana olivat

Kari Välimäki, ylijohtaja, Sosiaali- ja terveysministeriö, 9.8.2002 asti

Raimo Ikonen, osastopäällikkö, Sosiaali- ja terveysministeriö, 9.8.2002 - 10.9.2003 välisen ajan

Kari Välimäki, ylijohtaja, Sosiaali- ja terveysministeriö, 10.9.2003 lähtien

Työryhmän jäseninä olivat

Päivi Kerminen, hallitusneuvos, Työministeriö

Sirkka-Liisa Karhunen, erityisasiantuntija, Suomen kuntaliitto

Pentti Lehmijoki, ylitarkastaja, Työministeriö

Kauko Salo, ylitarkastaja, Sosiaali- ja terveysministeriö, 30.9.2003 asti

Marja Virtala, kulttuurisihteeri, Opetusministeriö, 4.5.2001 asti

Jaana Hätälä, ylitarkastaja, Opetusministeriö, 4.5.2001 lähtien

Matti Heikkilä, tutkimusprofessori, Stakes

Mirja Janérus, sosiaalipoliittinen sihteeri, SAK

Anne Palonen, hallitussihteeri, Sosiaali- ja terveysministeriö, 16.8.2001 asti

Aune Turpeinen, ylitarkastaja, Sosiaali- ja terveysministeriö, 16.8.2001 lähtien

Tero Ristimäki, kehittämisspäällikkö, Akava

Liisa Leiva, toimitusjohtaja, YTY

Markku Salomaa, lakimies, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, 15.3.2002 asti

Irma Pahlman, sosiaali- ja terveystyöpoliittinen asiamies, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, 15.3.2002 lähtien

Leila Alaranta, työvoimaneuvoja, Vantaan työvoimatoimisto

Saila Aho-Mantila, toiminnanjohtaja, Valtakunnallinen työpajayhdistys

Kari Hanka, hallituksen jäsen, Työttömien valtakunnallinen yhdistys

Olli Häkkinen, lakimies, Kela

Ritva Joutsenlahti, sosiaalityöntekijä, Vantaan kaupungin sosiaalitoimi

Marja-Leena Kiivanen, työmarkkinalakimies, Kunnallinen työmarkkinalaitos

Työryhmän sihteereinä olivat

Ilkka Oksala, neuvotteleva virkamies, Sosiaali- ja terveysministeriö, 5.9.2001 asti

Markus Seppelin, ylitarkastaja, Sosiaali- ja terveysministeriö, 5.9.2001 lähtien

Tuija Lindqvist, tutkija, Stakes

Marja-Riitta Pihlman, ylitarkastaja

Työryhmä kokoontui määräaikana 26 kertaa. Saatuaan tehtävän suoritetuksi työryhmä kunnioittavasti luovuttaa muistionsa sosiaali- ja terveysministeriölle sekä työministeriölle.

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 2004

Kari Välimäki

Päivi Kerminen

Sirkka-Liisa Karhunen

Pentti Lehmijoki

Jaana Hätälä

Matti Heikkilä

Mirja Janérus

Aune Turpeinen

Tero Ristimäki

Liisa Leiva

Irma Pahlman

Leila Alaranta

Saila Aho-Mantila

Kari Hanka

Olli Häkkinen

Ritva Joutsenlahti

Marja-Leena Kiivanen

Markus Seppelin

Tuija Lindqvist

Marja-Riitta Pihlman

Sisältö

Kuntouttavasta työtoiminnasta annettu laki	7
Kuntouttavaan työtoimintaan vaikuttaneet lainmuutokset:	7
Kuntouttavan työtoiminnan ohjausryhmän toiminta	8
Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain toteutuminen.....	9
Arviointitutkimus.....	9
Tilannekatsaus	9
Lain vaikuttavuudesta	10
Arviointitutkimuksen johtopäätökset ja suositukset	11
Ohjausryhmän tilanearvio aktiivisen sosiaalipolitiikan mahdollisuuksista aktiivintisuunnittelusta ja kuntouttavasta työtoiminnasta saatujen kokemusten valossa.....	13
Työelämän sekä työ- ja sosiaalipolitiikan muutokset	13
Sosiaalisen kuntoutuksen idea	13
Aktivoinnin kohderyhmien erilaisuus.....	13
Edellytykset päästä toivottuun lopputulokseen.....	14
Kannustimien, pakotteiden ja velvoittavuuden merkitys aktivoinnissa.....	14
Työllisyyspolkujen merkitys.....	15
Ohjausryhmän kannanotot ja kehittämisehdotukset.....	15
1. Lain nimi	15
2. Kuntouttavan työtoiminnan keston rajaaminen	15
3. Yritysten rooli	16
4. Edellytykset päästä nopeammin lain piiriin ja lain soveltamisala	16
5. Lain velvoittavuuden laajentaminen	17
6. Viranomaisyhteistyövelvoitteen tarpeellisuus	17
7. Pääsyn turvaaminen muihin palveluihin.....	18
8. Kuntouttavan työtoiminnan sisältö	18
9. Sanktioiden toimivuus	18

Kuntouttavasta työtoiminnasta annettu laki

Eduskunta hyväksyi joulukuussa 2000 hallituksen esityksen laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lain tarkoituksena on parantaa pitkään työttömänä olleen henkilön työllistymismahdollisuuksia sekä luoda lainsäädännölliset perusteet työvoimaviranomaisten ja kuntien väliselle yhteistyölle pitkään jatkuneen työttömyyden ja syrjäytymisen torjunnaksi. Uutena viimesijaisena toimintamuotona otettiin käyttöön kuntouttava työtoiminta, jonka tarkoituksena on avata pitkäaikaistyöttömille väylä suoraan työhön tai ensiksi työvoimahallinnon ensisijaisiin työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Laki tuli voimaan 1.9.2001. Lakiin sisältyvien siirtymäsäädösten perusteella laki tuli täysimääräisesti sovellettavaksi 31.12.2002 mennessä. Lain voimaan tulon jälkeen siihen on tehty lähinnä teknisiä muutoksia. Muutokset ovat käytännössä vaikuttaneet kuntouttavan työtoiminnan aikana maksettavan toimintarahaa tai ylläpitokorvauksen suuruuteen.

Kuntouttavaan työtoimintaan vaikuttaneet lainmuutokset:

Vuoden 2003 alusta voimaan tulleen uuden työttömyysturvalain ja julkisen työvoimapalvelulain yhteydessä annettiin myös laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamiseksi (1293/2002) sekä laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 4 ja 24 §:n muuttamisesta (1296/2002). Muutokset olivat luonteeltaan lähinnä teknisiä.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) mukaiseen kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla maksettava työmarkkinatuki ja toimintarahaa tai ylläpitokorvauksen suuruus määräytyvät edellä mainittujen lakien mukaisesti.

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla työmarkkinatukea saavalle henkilölle maksetaan työttömyysturvalain 7 luvun 8 §:n mukaan ylläpitokorvausta aktivointisuunnitelman mukaiselta osallistumispäivältä. Vuoden 2004 alusta tuli voimaan laki julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 10 luvun 3 §:n muuttamisesta, jolla ylläpitokorvaus korotettiin 8 euroon ja korotettu ylläpitokorvaus korotettiin 16 euroon.

Toimeentulotukilain 10 a §:n (1294/2002) mukaan kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) mukaiseen kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla toimeentulotuen saajalle maksetaan toimintarahaa jokaiselta aktivointisuunnitelman mukaiselta osallistumispäivältä. Toimintarahaa on julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) 10 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua ylläpitokorvauksen suuruinen. Toimintarahaa ei suoriteta niiltä päiviltä, joilta henkilö saa työttömyysturvalain 7 luvun 8 §:ssä tarkoitettua ylläpitokorvausta.

Toimintarahaa maksetaan korotettuna noudattaen mitä työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen osallistuvalla opiskelijalle maksettavan korotetun ylläpitokorvauksen määrästä ja saamisedellytyksistä säädetään julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 10 luvun 3 §:n 2 momentissa. Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain periaatteiden mukaisesti toimintarahaa maksetaan korotettuna, jos henkilö osallistuu kuntouttavaan työtoimintaan työssäkäyntialueen ulkopuolella. Oikeus korotettuun toimintarahaan on myös henkilöllä, joka osallistuu kuntouttavaan työtoimintaan työssäkäyntialueellaan kotikuntansa ulkopuolella ja jolle aiheutuu osallistumisesta majoituskustannuksia.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukaisesta aktivointisuunnittelusta ja toimenpiteestä kieltäytymistä ja keskeyttämistä koskevat säännökset on vuoden 2003 alusta lukien siirretty kuntouttavasta työtoiminnasta annetusta laista toimeentulotukilakiin (10 §) ja työttömyysturvalakiin (8 luku 6 §).

Kuntouttavan työtoiminnan ohjausryhmän toiminta

Sosiaali- ja terveysministeriö sekä työministeriö asettivat 15.3.2001 tekemällään päätöksellä kuntouttavan työtoiminnan ohjausryhmän, jonka tehtävänä oli toimeenpanna kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain määräykset sekä seurata niiden toteutumista. Ohjausryhmän tehtäväksi tuli myös vastata sosiaali- ja terveysvaliokunnalle annettavan selvityksen valmistelusta, tiedotuksesta ja mahdollisten korjausesitysten tekemisestä.

Ohjausryhmä on seurannut kuntouttavan työtoiminnan toimeenpanoa olemassa olevien rekisteritietojen avulla. Kansaneläkelaitoksen tietokantaan päivittyvät henkilöt, jotka tulevat työmarkkinatuen perusteella lain piiriin. Työvoimahallinnon URA -tietojärjestelmään on tallennettu aktivointiehdon täyttäneet, tehdyt aktivointisuunnitelmat sekä kuntouttavassa työtoiminnassa aloittaneiden ja keskeyttäneiden määrät. Työhallinnon rekisteritiedot eivät kuitenkaan kerro kaikista niistä henkilöistä, joille tulisi tehdä aktivointisuunnitelma toimeentulotuen asiakkuuden perusteella.

Ohjausryhmän jäsenet ovat osallistuneet asiantuntijoina ja kouluttajina kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain koulutus- ja tiedotustilaisuuksiin sekä ennen lain voimaantuloa että sen jälkeen. Koulutus ja tiedotustoiminta painottui kuntouttavan työtoiminnan käynnistysvaiheeseen. Koulutus- ja tiedotustilaisuuksia järjestettiin alueellisesti maan eri osissa.

Ohjausryhmä laati ennen lain voimaantuloa kuntouttavan työtoiminnan käsikirjan helpottamaan lain tulkintaa ja sen toimeenpanoa kunnissa sekä työvoimatoimistoissa. Lain toimeenpanosta vastaavien viranomaisien käyttöön laadittiin myös esitteet aktivointisuunnittelusta ja kuntouttavasta työtoiminnasta. Lakia toimeenpantaessa esille tulevia ongelmakysymyksiä on käsitelty kuntouttavan työtoiminnan ohjausryhmän kokouksissa. Ohjausryhmän kannoista sekä lakiin tehdyistä muutoksista on tiedotettu sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivuilla. Ohjausryhmän jäsenet ovat vastanneet esitettyihin kysymyksiin myös puhelimitse ja kirjeitse. Lain tulkinnassa ongelmia ovat aiheuttaneet mm. kohderyhmän tarkka ja mekaaninen määrittely, kuntouttavan työtoiminnan sallittu kesto, päihteiden käyttö kuntouttavassa työtoiminnassa, kuntouttavan työtoiminnan sisällön määrittely, kuntien järjestämisvastuun jakautuminen ja ostopalveluiden rooli, toimeentulokorvauksiin tehdyt muutokset.

Eduskunnan esittämiin kirjallisiin kysymyksiin on vastattu. Kansanedustaja Esa Lahtela esitti kirjallisen kysymyksen kuntouttavan työtoiminnan ylläpitokorvauksen ja toimintarahen suhteesta, johon ministeri Maija Perho vastasi 23.9.2002. Kansanedustaja Leea Hiltunen esitti kirjallisen kysymyksen kuntouttavan työtoiminnan tehostamisesta. Kysymykseen vastasi ministeri Maija Perho 28.1.2003. Kansanedustaja Saara Karhu kysyi hallituksen kantaa siihen, minkä kunnallisen toimielimen vastuualueeseen kuntouttavan työtoiminnan tulisi kuulua. Ministeri Mönkäre vastasi kysymykseen 25.5.2004.

Sosiaali- ja terveysministeriö toimitti eduskunnalle selvityksen kuntouttavan työtoiminnan käynnistämisestä 18.12.2002. Selvityksen johdosta eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta kutsui sosiaali- ja terveysministeriön sekä työministeriön edustajat kuultavaksi valiokuntaan 6.5.2003. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kuuli sosiaali- ja terveysministeriön sekä työministeriön asiantuntijoita kuntouttavaan työtoimintaan liittyvistä kysymyksistä 3.6.2003.

Ohjausryhmä on kiinnittänyt huomiota kuntouttavan työtoiminnan toimeenpanon hitauteen ja toimeenpanossa esiintyviin suuriin alueellisiin eroihin. Toukokuussa 2002 kunnille ja työvoimatoimistoille lähetettiin kirje, jossa muistutettiin lain asettamista velvoitteista ja toivottiin viranomaisten antavan ohjausryhmälle palautetta lain toimeenpanoon liittyvistä kysymyksestä. Elokuussa 2003 järjestettiin alueiden kuulemistilaisuus, johon kutsuttiin läänien, työvoima- ja elinkeinokeskusten sekä työvoimatoimistojen edustajia kertomaan toimeenpanossa esiintyneistä ongelmista, onnistumisista sekä niiden syistä

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain toteutumisen

Arviointitutkimus

Lain toteutumista on seurattu sosiaali- ja terveysalan kehittämis- ja tutkimuskeskuksen (Stakesin) sekä Kuntoutussäätiön tekemän arviointitutkimuksen avulla. Arviointitutkimus suoritettiin sosiaali- ja terveysministeriön ja työministeriön toimeksiannosta. Tavoitteena oli tutkia kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain vaikuttavuutta ja toteutumista eri näkökulmista soveltaen erilaisia arviointitutkimuksen menetelmiä. Jo vuonna 2001 julkaistiin selvitys kuntouttava työtoiminta-lain vastaanotosta, jossa selvitettiin kuntien sosiaalijohtajien ja työvoimatoimistojen johtajien suhtautumista lakiin sekä heidän ilmaisemaan odotuksia lain toimeenpanoon liittyen. Arviointitutkimuksen väliraportti *Aktiivisen sosiaalipolitiikan reformi 2001. Väliraportti kuntouttava työtoiminta –lain kahdentumisesta ja tuloksista* ilmestyi vuoden 2002 lopussa. Arviointitutkimuksen lopulliset tulokset ilmenevät keväällä 2004 julkaistusta tutkimusraportista *Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta –lain sisältö, merkitys ja vaikuttavuus. (Ala-Kauhaluoma, Keskitalo, Lindqvist, Parpo 2004)*. Loppuraportissa selvitettiin myös kuntouttavan työtoiminnan kunnille aiheuttamia kustannuksia. Kuntouttavaan työtoimintaan liittyen on laadittu myös pienempiä selvityksiä sekä kuntouttavan työtoiminnan oppaita.

Tilannekatsaus

Lain voimassaolon aikana aktivointisuunnitteluehdon täyttäneiden henkilöiden määrä nousi vuoden 2004 alkupuolella työhallinnon rekisteritietojen mukaan yli 145 000:een. Aktivointisuunnitelmia oli lain voimassaolon aikana ehditty laatia helmikuuhun 2004 mennessä vasta 43 prosentille koko ryhmästä. Kuntouttavan työtoiminnan oli aloittanut koko maassa aktivointisuunnitteluun osallistuneista työmarkkinatukea saavista noin 8 500 henkilöä eli suunnilleen 14 prosenttia, mikä on jonkin verran vähemmän kuin alun perin arvioitiin. Vaikka monissa kunnissa lain toimeenpano oli aloitettu nuorten ikäryhmästä, oli nuorten osuus aktivointiehdon täyttävistä työnhakijoista ennakoitua pienempi, noin kymmenesosa. On kuitenkin otettava huomioon, että työhallinnon tilastoista ei käy kattavasti ilmi aktivointiehdon täyttävien toimeentulotukea työttömyyden perusteella saavien nuorten määrä ja osuus. Aktivointisuunnittelua koskeviin tilastoihin

kirjautuvat niiden asiakkaiden tiedot, joiden aktivointisuunnitelma on kirjattu työhallinnon asiakasrekisteriin.

Lain vaikuttavuudesta

Kuntouttava työtoiminta on käynnistynyt useissa kunnissa odotettua hitaammin. Aktivointisuunnitelmien määrällisiä tavoitteita ei ole saavutettu. Tilanne kuitenkin vaihtelee hyvin paljon kunnittain. Ongelmaksi on nähty mm. työvoimaresurssien riittämättömyys asiakasmäärään nähden, uusien toimentapojen opetteluun vaatima aika, toimintaa tukevien oheispalveluiden puute, osapuolten sitoutumattomuus ja ongelmat asiakkaiden motiivoinnissa. Myös kuntouttavaan työtoimintaan sopivien paikkojen löytäminen ja tarvittavan ohjauksen määrä on paikoitellen hidastanut toimintaa. Vaikeassa työmarkkina-asetmassa olevien työllistyminen kuntouttavan työtoiminnan jälkeen koetaan hyvin epävarmaksi nykyisessä työmarkkinatilanteessa. Tulee harkita tarkkaan, miten luoda nykyistä paremmat edellytykset realististen työllistymispolkujen rakentamiseksi eri asiakasryhmille.

Toisaalta lain toimenpiteiden on katsottu parantaneen selvästi viranomaisten välistä yhteistyötä ja antaneen uusia toimintamahdollisuuksia asiakastyössä oleville. Asiakkaan elämänhallinnan parantamiseksi kuntouttava työtoiminta on tarjonnut uuden välineen. Tehdyn seurantatutkimuksen tulosten perusteella asiakkaat ovat kokeneet aktivointisuunnitelman teon tarpeelliseksi. Sen on katsottu myös kannustaneen omatoimiseen työnhakuun ja tavoitteellisuuteen. Tyytymättömiä olivat henkilöt, joiden tilanne ei ollut muuttunut aktivointisuunnitelman tekemisen jälkeen. Puolen vuoden seuranta-ajan jälkeen 50 prosenttia seurantatutkimukseen vastanneista oli sijoittunut työelämään tai erilaisiin toimenpiteisiin. Avoimille työmarkkinoille oli sijoittunut 8 prosenttia vastaajista. Aktivointisuunnitteluun osallistuneiden riippuvuus sosiaaliturvasta oli myös vähentynyt. Selvityksessä on arvioitu lain ensivaiheen kohdentumista ja tuloksia. Lain toimeenpanon kokonaisvaikutusta on tässä vaiheessa vielä liian aikaista arvioida. Arviointitutkimuksen loppuraportin on määrä valmistua vuoden 2004 keväällä. Arviointitutkimuksen johtopäätökset ja suositukset ovat muistion lopussa liitteenä. Arviointitutkimuksen vaikuttavuusosion mukaan Aktivointisuunnitelma yhdessä työperusteisiin toimenpiteisiin osallistumisen kanssa tuottaa korkeamman elämänlaadun tason kuin pelkästään työperusteisiin aktivointitoimenpiteisiin osallistuminen eli suunnitelmilla on merkitystä. Aktivointisuunnitelmaan osallistuminen ei sellaisenaan lisää työttömien työkykyä vaan koetun työkyvyn taso on yhteydessä pelkästään työmarkkina-aseman muutoksiin. Aktivointitoimenpiteisiin osallistuminen estää työttömyyden pitkittymisestä aiheutuvan työkyvyn laskua ja työkyky kasvaa, mikäli työtön työllistyy avoimille työmarkkinoille. Aktivointisuunnitelmaan osallistuneiden odotukset tulevaisuudestaan ovat selkeämmät ja usko työllistymiseen on suurempi kuin muilla tutkimuksessa mukana olleilla työttömillä. Odotukset tulevaisuudesta kuitenkin heikentyvät, mikäli aktivointisuunnitelma ei johda henkilön työllistymiseen avoimille työmarkkinoille.

Kuntouttavan työtoiminnan talousvaikutustutkimus perustuu 15 otoskunnan kirjanpitoon sisältyvien lain käynnistysvaiheen menotietojen analysointiin. Kuntien väliset erot keskimääräisissä yksikkökustannuksissa olivat erittäin suuret, mikä tekee tulosten tulkinnan hankalaksi. Aktivointisuunnitelmien tekemiseen, uusimisiin ja tarkistuksiin otoskunnat olivat käyttäneet keskimäärin noin 100 euroa suunnitelmaa kohti. Kuntouttavan työtoiminnan keskimääräiset nettomenot olivat vuonna 2002 asiakkaan työssäolopäivää kohti 29 euroa.

Arviointitutkimuksen johtopäätökset ja suositukset

Lain määrällisiä tavoitteita ei ole pystytty saavuttamaan eli aktivointisuunnitelmaa ei ole tehty läheskään kaikille siihen oikeutetuille. Koko maassa aktivointisuunnitelmia on tehty alle puolelle siihen oikeutetuista. Lain universaali tavoite ei näin ollen ole toteutunut eivätkä työttömät eivät ole yhdenvertaisessa asemassa eri kunnissa. Kun aktivointiehdon piiristä poistutaan vasta, kun työtön on ollut työssä kymmenen kuukautta, aktivoitavien ryhmä tulee lähiaikoinakin pysymään suurena. Lisäksi aktivointisuunnitelmiin seuranta ja tarkistaminen vievät yhä enemmän resursseja. Näin ollen on ilmeistä, että kuntouttava työtoiminta -lain aktivoivien palveluiden piiriin tulee myös jatkossa pääsemään vain osa pitkäaikaistyöttömistä.

Lain tavoitteena ollut yhdenmukainen aktivointikäytäntö ei ole toteutunut. Lain toimeenpanossa on ollut suurta alueellista ja paikallista vaihtelua ja toimeenpanon resurssit on koettu riittämättömiksi. Lain aktivoiva vaikutus on kohdistunut sekä palvelujärjestelmään ja työnhakijoiden aktivointiin. Lain lisäarvo on, että sen avulla on saatu aikaan uudenlaista yhteistyötä työvoima- ja sosiaalitoimiston kesken pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa. Laki on terävöittänyt palvelujärjestelmän toimintaa ja yhtenäistänyt paikallista aktivointikäytäntöä. Lailla on kyetty käynnistämään uusi aktivoiva toimintamalli, joka on pääosin toimiva.

Lain tavoitteiden toteutumisen kannalta keskeinen kysymys on, missä määrin kuntouttava työtoiminta -lailla on voitu parantaa pitkäaikaistyöttömien työllistymisedellytyksiä ja mahdollisuuksia osallistua työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Tulosten mukaan laki ei ole lyhyenä seuranta-aikana edistänyt työllistymistavoitteen toteutumista. Sen sijaan se on lisännyt pitkäaikaistyöttömien mahdollisuuksia päästä aktivoiviin toimenpiteisiin ja tietyn ehdoin lisännyt työttömien taloudellista ja sosiaalista hyvinvointia. Ongelma on edelleen korkea työttömyys, jonka vuoksi kohderyhmän työllistymismahdollisuudet ovat heikot. Työllistymistavoitetta ei saavuteta ilman työvoiman kysynnän kasvua.

Uudistuksen tavoitteena olleen syrjäytymisen ehkäisyn kannalta tulokset ovat varovaisen positiivisia. Kuntouttava työtoiminta on ollut määrällisesti melko vähäistä. Vaikka keskeyttäminen on ollut erityisesti suurissa kaupungeissa melko yleistä, ovat toimintaan sitoutuneet pääsääntöisesti hyötynneet siitä elämäntilanteiden parantumisena. Kuntouttava työtoiminta toimii "arkikuntoutumisen" välineenä eli se lisää elämänhallintaa. Kuntouttava työtoiminta kohdistui pääosin 25-vuotta täyttäneisiin, kun se oli laissa suunnattu alle 25-vuotiaille.

Kuntouttava työtoiminta koko lain nimenä on koettu osin harhaanjohtavaksi. Aktivointisuunnitelma on lain koko kohderyhmää koskeva palvelu, jossa sovitusta toimenpiteistä kuntouttava työtoiminta on vain yksi vaihtoehto, joka koskettaa noin kymmenesosaa kohderyhmästä. Suuren osan kohdalla suunnitelman tavoitteena on työ tai osallistuminen työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Asiakasryhmän tilanteet ja tarpeet ovat erilaisia ja vain osalla on kyse kuntoutuksen tarpeesta.

Tutkimuksen tulosten perusteella tutkijaryhmä päätyi seuraaviin suosituksiin:

1. Lainsäädäntö on antanut viranomaisille uuden toimintatavan vaikeasti työllistyvien ongelmien ratkomiseksi. Lain tavoitteet ja aktivoiva toimintamalli ovat pääosiltaan toimivia ja vastaavat selvästi olemassa olevaan palvelun tarpeeseen.
2. Lain universaali oikeus aktivoiviin toimenpiteisiin työttömyyden keston ja iän perusteella antaa paikalliselle toiminnalle yhtenäiset lähtökohdat ja edistää asiakkaiden yhdenvertaisuutta, mikä on yhteiskuntapoliittisesti perusteltua.
3. Koska aktivointisuunnitelmaan osallistuminen ja siitä kieltäytymisestä seuraavat sanktiot vaikuttavat työttömien sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen, niiden käytöstä tulisi olla käytettävissä luotettavaa ja kattavaa tietoa myös toimeentulotuen osalta. Toimeentulotukitilastoon tulisi siksi sisällyttää tiedot aktivointisuunnitelman laadinnasta sekä aktivointisuunnitelmaan osallistumisesta ja siihen sisältyvistä toimenpiteistä kieltäytymisen johdosta annetuista toimeentulotuen alennuksista.
4. Koska lain paikallisessa toteuttamisessa on ollut suuria eroja, olisi jatkossa tarkemmin tutkittava, mitkä tekijät vaikuttavat toiminnan suuriin eroihin ja tulisi selvittää, miten paikallisviranomaisia voidaan tukea toiminnan vakiinnuttamisessa.
5. Työllistymistavoitteen saavuttaminen edellyttää työvoiman kysynnän kasvua ja sitä tukevia toimenpiteitä. Jatkossa olisi kuitenkin kysyttävä missä määrin avoimille työmarkkinoille työllistyminen voidaan asettaa lain koko kohderyhmän tavoitteeksi, erityisesti iäkkäämpien pitkäaikaistyöttömien osalta.
6. Aktivointisuunnittelun kohteena on useimmiten vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä ollut heikosti koulutettu naimaton mies, joka nuorehkon keski-ikänsä puolesta edustaa parasta työikää. Koska alhainen koulutustaso on yleinen työttömien keskuudessa, tulisi lisätä ja tehostaa ammatillista lisä- ja uudelleenkoulutusta.
7. Varsinaisen kuntouttavan työtoiminnan osalta on tärkeää turvata toiminnan resurssit ja toimintaedellytykset. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden työllistymisen mahdollistamiseksi tulisi kehittää erilaisia väliin sijoitettavia työmarkkinoita. Myös sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuuden parantamiseen tulisi kiinnittää huomioita.
8. Lain nimi hämärtää osittain lain tarkoitusta eikä anna oikeaa kuvaa toiminnan koko luonteesta. Lain toiminnan sisältöä paremmin kuvaava nimi voisi luoda sen vastaanotolle myönteisempiä edellytyksiä. Toiminnan sisältöä paremmin kuvaava nimi olisi "laki aktivointiyhteistyöstä".

Koska kuntouttava työtoiminta -lakiin liittyvässä toiminnassa on edelleen läsnä kehittämistyön luonne, on tärkeää, että edistetään ja myös huolellisesti dokumentoidaan hyviä ja onnistuneita käytäntöjä. Toisaalta on tärkeää, että lain kautta syntyneet käytännöt, kokemukset ja tulokset saadaan integroitua muihin ajankohtaisiin työllistymistä ja asiakaspalvelua tukeviin toimintoihin tai kehittämishankkeisiin, kuten esimerkiksi työvoiman palvelukeskusten tai sosiaalisten yritysten käynnistämiseen.

Ohjausryhmän tilannearvio aktiivisen sosiaalipolitiikan mahdollisuuksista aktivointisuunnittelusta ja kuntouttavasta työtoiminnasta saatujen kokemusten valossa

Työelämän sekä työ- ja sosiaalipolitiikan muutokset

Työelämä ja sen vaatimukset ovat muuttuneet 1990-luvun aikana. Talouden globalisaatio on lisännyt kilpailua, ja yritysten paineet kiristyneillä markkinoilla ovat heijastuneet kasvavina vaatimuksina lisätä työvoiman joustavuutta. Epävarmuus työmarkkinoilla on lisääntynyt. Maailmanlaajuisen työnjaon muutokset ovat kiihdyttäneet joitakin ammatialoja kehittyneissä maissa tuotannon siirryttyä halvempien työvoimakustannusten maihin. Teknologian kehitys on lisännyt tietovaltaisten ammattien määrää ja vähentänyt työvoiman tarvetta automatisoiduissa tehtävissä. Julkisen sektorin rooli työllistäjänä on muuttunut, eikä se ole enää kasvanut sen jouduttua kiinnittämään entistä enemmän huomiota tehokkuuteen myös kustannusnäkökulmasta.

Työn kysynnässä tapahtuneet muutokset ovat heijastuneet rakenteellisena työttömyytenä ja työttömyyden pitkäaikaistumisena. Työllisyys- ja sosiaalipolitiikassa on pyritty vastaamaan työelämän ja talouden muutoksiin painottamalla aktivoivia toimenpiteitä. Niiden tarkoituksena on kohottaa ja ylläpitää työelämästä syrjään jääneiden työkykyä erilaisten tuetun työn muotojen, ammattikoulutuksen ja työnhakuvalmiuksien parantamisen avulla. Työnhakijoiden työmarkkinakelpoisuuden kohottamisen odotetaan lisäävän heidän työllistymismahdollisuuksiaan. Mahdollisuudet ovat kuitenkin sidotut työn kysynnän muutoksiin.

Sosiaalisen kuntoutuksen idea

Perinteisesti kuntoutus on jaettu lääkinälliseen ja sosiaaliseen kuntoutukseen tai nelijajon mukaan lääkinälliseen, kasvatukselliseen, ammatilliseen ja sosiaaliseen kuntoutukseen. Sosiaalista kuntoutusta on pidetty vaikeana määritellä ja voidaan myös sanoa, että kaikessa kuntoutuksessa on mukana sosiaalinen elementti. Sosiaalisen kuntoutuksen tavoitteena on ihmisen sosiaalisen toimintakyvyn ja siihen läheisesti liittyvän työkyvyn parantaminen. Kuntoutusajattelussa lähdetään tukemaan ihmisen vahvuuksia ja siksi sillä voi olla annettavaa myös työttömien kanssa tehtävään työhön. Osa työttömistä on kokenut kuntoutusajattelun vieraaksi samaistaen sen lääkinälliseen kuntoutukseen.

Aktivoinnin kohderyhmien erilaisuus

Kuntouttavasta työtoiminnasta ja aktivointisuunnitelmien laadinnasta saatujen kokemusten mukaan pitkäaikaistyöttömät tulevat monesta eri kohderyhmästä, he eivät muodosta yhtenäistä joukkoa. Pitkäaikaistyöttömyyden syyt vaihtelevat huomattavasti mm. alueellisesti ja ikäryhmittäin. Kohderyhmien erilaisuuden vuoksi tarvitaan erilaisia toimia. Joillakin alueilla Suomessa pitkäaikaistyöttömien työllistymisen suurin ongelma on työn kysynnän puute. Työvoiman liikkuvuus ei ole ratkaissut ongelmaa. Mielenterveys- ja päihdeongelmaiset muodostavat oman ryhmänsä, jonka työllistyminen avoimille työmarkkinoille voi olla hyvin vaikeaa. Nuorten joukossa on henkilöitä, joille työelämä on kokonaisuudessa jäänyt vieraaksi elämänalueeksi ja joiden työllistymistä ehkäisevät ensi sijassa elämänhallinnan ongelmat. Joidenkin ryhmien kohdalla ei nopea työllistyminen ole oletettavaa, tarvitaan usean vuoden mittaisia suunnitelmia.

Pitkäaikaistyöttömyyden katkaisussa keinovalikoiman täytyisi kattaa laaja kirjo erilaisia palveluita ja toimenpiteitä. Kaikille yhtenäiset menetelmät eivät tuota parasta lopputulosta. Siksi pitkäaikaistyöttömyyden taustatekijät olisi ennätettävä selvittämään ennen erilaisiin toimenpiteisiin ohjausta. Aktivointisuunnitelmaa laadittaessa ei ole aina pystytty paneutumaan asiakkaan tilanteeseen riittävän perusteellisesti. Vaarana on asiakkaan ohjautuminen vääränlaisiin ja tehottomiin toimenpiteisiin. Kuntouttavaan työtoimintaan sisältyvien toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnissa on keskeistä päästä selville työmarkkinoiden ulkopuolelle jäämisen syistä.

Edellytykset päästä toivottuun lopputulokseen

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain tarkoitus on parantaa asiakkaiden työmarkkinavalmiuksia ja elämänhallintaa, jotta heidän mahdollisuutensa työllistyä avoimille työmarkkinoille paranisivat. Päämäärän saavuttaminen vaatii pitkäkestoista toimintaa, riittävän yksilöllistä paneutumista asiakkaan tilanteeseen ja ongelmiin, asiakkaalle suunniteltuja yksilöllisiä toimenpiteitä, moniammatillista otetta sekä tehokasta työnohjausta. Kaikki tämä vaatii viranomaistyöhön suunnattuja voimavaroja, joita ei ole ollut arvioiden mukaan riittävästi käytettävissä.

Pitkäaikaistyöttömien suuri määrä on johtanut siihen, että kuntien ja työvoimatoimistojen voimavarat eivät ole riittäneet kaikkien aktivointiehdon täyttäneiden palveluun, vaan on jouduttu priorisoimaan töitä ja asiakasryhmiä. Pitkäaikaistyöttömien määrän huomattava väheneminen loisi aktivoinnille paremmat edellytykset. Kaavamaisten ja yksilöllisten toimenpiteiden välistä suhdetta pitää pohtia käytettävissä olevien voimavarojen ja tarpeiden mukaan. Tehokas aktivointi on vaikeaa joukkotyöttömyyden oloissa. Työmarkkinoiden kasvaneet vaatimukset ovat kilpailun jatkuvasti kiristytessä etäännyttäneet pitkäaikaistyöttömiä avoimilta työmarkkinoilta huolimatta työmarkkinakelpoisuuden parantamiseen tähtäävistä toiminnoista.

Kannustimien, pakotteiden ja velvoittavuuden merkitys aktivoinnissa

Aktivoinnista saadut kokemukset ovat tuoneet esiin sanktioiden, velvoitteiden ja kannustintekijöiden vaikuttavuuden arvioinnin monimutkaisuuden. Erilaisten kannustimien vaikuttavuus vaihtelee tapaus- ja tilannekohtaisesti. Kannustinten vaikuttavuus on yhteydessä sekä yleiseen työmarkkinatilanteeseen että osallistujien odotuksiin toiminnan hyödyllisyydestä. Rahallisten toimeentulotukietuuksien vähentämisen uhka saattaa toimia niiden henkilöiden kohdalla, joiden toimeentulo on riippuvainen saaduista etuuksista ja joilla ei ole muita esteitä osallistua tarjottuihin toimiin. Etenkin monien nuorten toimentulonlähteet saattavat poiketa tavanomaisista, jolloin virallisiin etuusjärjestelmiin sisältyvillä kannustimilla on vähäinen merkitys. Sanktioita on käytetty suhteellisen vähän aktivointisuunnittelussa ja kuntouttavassa työtoiminnassa. Motivointitekijöitä toimintaan osallistumiseen on ollut esim. säännöllinen ilmainen ruokailumahdollisuus ja mahdollisuus yhdessäoloon muiden kanssa. Jollekin kuntouttavasta työtoiminnasta on tullut ainoa vartenotettava vaihtoehto joutilaisuudelle. Sekä positiivisten että negatiivisten kannustimien käytössä on tärkeää ottaa huomioon henkilön kokonaistilanne, jotta niiden vaikuttavuus olisi toivotunlainen. Kannustimia käytettäessä tavoitteen tulisi olla realistinen ja tarkoituksenmukainen kokonaisuus ja sen saavuttamisen pitäisi olla osallistujan kannalta palkitsevaa.

Työllisyyspolkujen merkitys

Saumattomien työllisyyspolkujen aikaan saaminen on osoittautunut käytännössä monimutkaiseksi tehtäväksi. Kaikkien vaikeimmassa asemassa olevien henkilöiden työllistyminen ei tapahdu nopeasti. Osan ihmisistä kohdalla se ei ole edes realistinen tavoite. Työllistymisen helpottamiseksi on rakennettava työllisyyspolkuja, joilla on mahdollista edetä vaihe vaiheelta kohti avoimia työmarkkinoita. Polku käynnistyy perusteellisella tilannekatsauksella ja ongelmakohtien selvittämisellä. Useat henkilöt tarvitsevat alkuvaiheessa tukea päivärytmin kuntoon saamisessa, elämänhallinnan ongelmien ratkaisemisessa sekä työkyvyn ja terveydentilan kohentamisessa. Kuntouttava työtoiminta pysyy parhaimmillaan tukemaan henkilöitä tässä vaiheessa. Seuraavissa vaiheissa on kiinnitettävä huomiota vaadittavan ammattitaidon hankkimiseen koulutuksen ja työharjoittelun avulla.

Ohjausryhmän kannanotot ja kehittämis ehdotukset

1. Lain nimi

Lain nimeä on pidetty harhaanjohtavana. Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen on vain osa lain toimeenpanoa. Pääpaino on aktivointisuunnitelmien laadinnassa. Nimeä kuntouttava työtoiminta on pidetty myös epäsovivana ja alentavana niiden pitkäaikaisyöttömien kohdalla, jotka eivät koe olevansa ole erityisen kuntoutuksen tarpeessa. Osalla pitkäaikaistyöttömistä ongelmana on vain sopivan työn puute.

Siinä tapauksessa, että lakiin tehdään muita muutoksia, olisi lain nimeä muutettava kuvaamaan paremmin sen sisältöä. Lain nimeksi ehdotetaan lakia työttömien aktivointiyhteistyöstä.

2. Kuntouttavan työtoiminnan keston rajaaminen

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistumista voidaan jatkaa tarpeen mukaan. Jatkamisen tarve on arvioitava uudestaan viimeistään 24 kuukauden jakson jälkeen. Kuntouttavaa työtoimintaa ei alun perin ole tarkoitettu pysyväksi ratkaisuksi, vaan tavoitteena tulisi olla ainakin pääsy työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin kuntouttavan työtoiminnan jakson jälkeen. Osalle ihmisistä kuntouttava työtoiminta voi olla tarkoituksenmukainen ratkaisu pitempäänkin eli se voi olla parempi ratkaisu kuin pelkän toimeentuloetuuden maksaminen.

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistumista ei esitetä rajoittavan ajallisesti, mutta ohjausryhmä korostaa, että avoimille työmarkkinoille tai ammatilliseen koulutukseen pääsyyn tähtäävät tavoitteet tukitoimineen ovat ensisijaisia kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamiseen nähden.

3. Yritysten rooli

Kunnat eivät voi hankkia kuntouttavaa työtoimintaa yksityisistä yrityksistä, koska toiminnalla on arvioitu olevan yritysten kilpailua vääristäviä vaikutuksia. Työtoiminnan järjestäminen yrityksissä ei ole tarkoituksenmukaista myöskään siksi, että työtoimintaan osallistuminen on palkatonta eikä tapahdu työsuhteessa. Uusi laki sosiaalista yrityksistä on tullut voimaan vuoden 2004 alusta. Sosiaalisissa yrityksissä tehtävä työ ei kuitenkaan eroa normaalista palkkatyösuhteesta muuten kuin julkisen tuen osalta. On katsottu, että yksityisten yritysten rajaaminen kuntouttavan työtoiminnan järjestämisen ulkopuolelle heikentää lain kohderyhmään kuuluvien mahdollisuuksia löytää työpaikka jatkossa avoimilta työmarkkinoilta. Sosiaalisen yritykset voivat jatkossa tarjota yhden tuetun työllistymisväylän työkuntoisille työnhakijoille kuntouttavan työtoiminnan jälkeen.

Kuntouttavan työtoiminnan järjestäjä ei voi olla yritys. Koska kuntouttavan työtoiminnan aikana on tärkeä luoda kontakteja yrityksiin, siihen voidaan sisällyttää lyhytkestoisia tutustumisia työhön yrityksissä. Vastuu toiminnan sisällöstä ja ohjauksesta säilyy kuitenkin aina kuntouttavaa työtoimintaa järjestävällä taholla.

4. Edellytykset päästä nopeammin lain piiriin ja lain soveltamisala

Nuoret pääsevät aktivointisuunniteluun nopeammin kuin 25 vuotta täyttäneet. Tiedetään, että työllistymismahdollisuudet heikkenevät työttömyyden pitkittyessä. Jos aktivointitoimiin ryhdytään riittävän varhain, ovat tulokset paremmat. Kaikille aktivointiehdon täyttävälle ei ole laadittu aktivointisuunnitelmaa. Pitkäaikaistyöttömien ja toistuvasti työttömien määrän ollessa nykyisenkaltaisen, ei ole mahdollista ilman lisävoimavaroja kasvattaa aktivointisuunnitteluun oikeutettujen joukkoa. Lain soveltamisalan supistamista on perusteltu sillä, että näin pystyttäisiin tehokkaasti keskittymään varsinaista apua tarvitseviin pitkäaikaistyöttömiin. Lain soveltamisalan rajaamiseksi soveltuvien kriteerien määrittelyyn ei ole kuitenkaan löytynyt ratkaisua.

Ohjausryhmä ei esitä muutoksia aktivointisuunnitelman laatimisen edellyttämiin määräaikoihin tai lain soveltamisalaan. Suuria alueellisia eroja aktivointisuunnitteluun pääsyssä on edelleen seurattava ja tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin erojen vähentämiseksi. Vaihtoehtoina ovat esimerkiksi hyvien käytäntöjen edistäminen ja kohderyhmän oikeuksien esiintuominen.

5. Lain velvoittavuuden laajentaminen

Matti Vanhasen hallituksen ohjelmassa on todettu, että työmarkkinatuen painopistettä muutetaan passiivisesta tuesta aktiiviseen. Työmarkkinatuen ylläpitokorvauksesta kehitetään aktivointilisä ja toimenpiteisiin osallistumismahdollisuuksia lisätään. Valmistellaan malli, jossa tietyn työttömyysajan jälkeen työmarkkinatuen ehtona edellytetään osallistumista aktiivitoimenpiteisiin, joiden vaikuttavuutta parannetaan. Järjestelmän toteuttamisen ehtona on, että on varmistettu aktiivitoimenpiteiden määrän riittävyys.

Kansainvälisten kokemusten mukaan pitkäaikaistyöttömyyden katkaisemisessa tehokkaaksi keinoksi on osoittautunut työn vastaanottamisen tai aktivoiviin toimenpiteisiin osallistumisen velvoittavuuden laajentaminen. Aktivointisuunnitelman laadintaan on kaikkien ns. aktivointiehdon täyttävien osallistuttava. Velvollisuus osallistua kuntouttavaan työtoimintaan koskee vain alle 25-vuotiaita. Ehdottomasti tarjotuista palveluista kieltäytyjiä on ollut lain toimeenpanon aikana vähän. Kaikkien aktivointisuunnittelutilaisuuteen kutsuttujen henkilöiden tavoittaminen on ollut suurempi ongelma kuin palveluista kieltäytyminen. Kieltäytymiset painottuvat nuoriin.

Työmarkkinatuen velvoittavuuden laajentaminen liittyy valtion ja kuntien välisten rahoitusmallien kehittämiseen. Rahoitusmalleja kehittämällä pyritään kannustamaan eri osapuolia nykyistä tehokkaampaan työllisyyden hoitoon. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisen velvoittavuuden mahdollinen laajentaminen 25 vuotta täyttäneisiin tulee arvioitavaksi osana edellä mainittua kokonaisratkaisua.

6. Viranomaisyhteistyövelvoitteen tarpeellisuus

Aktivointisuunnitelman laatimistilaisuuteen kutsuttujen tilanne vaihtelee. Osittain on pidetty turhana sosiaalitoimen ja työvoimahallinnon yhteistyövelvoitteen ulottamista kaikkiin haastattelutilanteisiin. Sosiaalityöntekijän läsnäoloa ei ole katsottu tarpeelliseksi tilanteessa, jossa työttömyyden pitkittymiseen ei liity muita tekijöitä kuin sopivan työn puute. Kuitenkin pitkään työttömänä olleen henkilön taustatilanteen perusteellinen selvittäminen on tärkeää. Lain sisältämän yhteistyövelvoitteen on katsottu edistäneen merkittävästi sosiaali- ja työvoimahallinnon yhteistyökäytäntöjä. Se on koettu lain vahvuudeksi. Yhteistyökäytännöt ovat myös muuttuneet aiempaa sujuvammiksi toiminnan aikana. Yhteistyövelvoite palvelee myös lain yhtä tavoitetta selvittää kohderyhmän luonne ja pitkäaikaistyöttömien tilanne. Aktivointisuunnitelman tekemisessä ja kuntouttavassa työtoiminnassa on seudullisesta yhteistyöstä saatu hyviä kokemuksia.

Yhteistyövelvoite tulee säilyttää laissa edelleen. Tietoja joustavista käytännöistä on syytä levittää.

7. Pääsyn turvaaminen muihin palveluihin

Yhdeksi lain toimeenpanoa hidastavaksi tekijäksi on muodostunut oheispalveluiden saannin vaikeus ja hitaus silloinkin, kun palvelut on kirjattu osaksi aktivointisuunnitelmaa. Erityisesti terveystyöpalveluihin ja päihdehuoltopalveluihin on paikoin jonoa. Terveystyöhuollon henkilön osallistumista tarvittaessa aktivointisuunnitelman laadintaan pidetään tärkeänä.

Terveystyöhuollon palveluiden saatavuuden turvaaminen tulee huomioiduksi vuoden 2005 aikana voimaan tulevan hoitoon pääsyn turvaamista koskevan lainsäädännön myötä.

8. Kuntouttavan työtoiminnan sisältö

Kuntouttavan työtoiminnan sisältö on määritelty laissa väljästi. Sisältö tulee sovittaa henkilön työ- ja toimintakyvyn sekä osaamisen mukaan niin, että se on työmarkkinoille pääsyn kannalta mielekästä ja riittävän vaativaa. Kuntouttavan työtoiminnan sisältöön liittyviä kysymyksiä on esitetty runsaasti. Etenkin työnteon ja muun toiminnan suhteen määrittely on aiheuttanut tulkintaongelmia. Kuntouttavaa työtoimintaan järjestettäessä on syytä pitää mielessä lain tavoitteiden toteutuminen. Laaja tarveharkinta on syytä kuitenkin säilyttää, koska kuntouttavaan työtoimintaan osallistujien tilanteet ovat niin erilaisia ja koska paikallisen olosuhteet vaihtelevat myös. On luotettava paikallisten työntekijöiden asiantuntemukseen ja kehitettävä sitä.

Sisällön yksityiskohtaiseen määrittelyyn laissa ei ole tarvetta.

9. Sanktioiden toimivuus

Aktivointisuunnitelmasta tai kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytymisiä on esiintynyt vähän. Ilman pätevää syytä kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytyneitä on ollut vain noin sadasosa kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneista. Ilman pätevää syytä kuntouttavan työtoiminnan keskeyttäneitä on ollut jonkin verran enemmän. Toimeentuloturvaetuksien vähentämistä on käytetty harkitusti. Täsmällistä tietoa sanktioiden toimivuudesta ei ole. Niillä on lähinnä ennalta ehkäisevä pelotevaikutus. Pakotteiden käytönmahdollisuuksia on harkittava tapauskohtaisesti.

Aktivointisuunnitelman laadinnasta tai kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytymisestä aiheutuviin seuraamuksiin ei esitetä muutoksia muutoin kuin siltä osin, mitä kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden mahdollinen laajentaminen 25 vuotta täyttäneisiin edellyttäisi (ks. ehdotus 5).

28.5.2004

Suomen Kuntaliiton ja Kunnallisen työmarkkinalaitoksen lausuma:

Kuntouttavan työtoiminnan ohjausryhmän muistioon 24.5.2004

Suomen Kuntaliiton ja Kunnallisen työmarkkinalaitoksen edustajina emme pidä muistion ehdotuksessa 5. todettua kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden mahdollista laajentamista yli 25-vuotiaisiin perusteltuna. Velvoittavuuden laajentaminen ei myöskään perustu lain toteuttamista koskevaan seurantatutkimukseen. Lain valmisteluvaiheessa painopiste oli nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä. Vaikeutena jo tähän mennessä on ollut lain edellyttämien mielekkäiden ja riittävän vaativien työtehtävien löytäminen kuntouttavaan työtoimintaan. Siirtymistä avoimille työmarkkinoille ei ole tapahtunut toivotulla tavalla. Kohderyhmän huomattava lisääminen pelkästään kuntien järjestämistä vastuulla ei näin ollen ratkaise tämän ryhmän työllistymistä lain tarkoittamalla tavalla. Ehdotus merkitsisi myös palvelukeskusten tuloksellisen toiminnan vaikeutumista.

Hallituksen strategia-asiakirja 2004:n mukaan rakennetyöttömyyden alentaminen, julkisen työvoimapaalvelun palvelurakenteen uudistaminen, työmarkkinatuen aktivointi ja työvoimapolitiittiset aktiiviohjelmat kuuluvat työllisyyden politiikkaohjelmaan. Tämän ohjelman toimeenpanossa on tarkasteltava kriittisesti myös kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain toimivuutta. Kuntien näkökulmasta lähivuosina keskeistä on osallistua työllisyysohjelmaan sisältyvien työvoiman palvelukeskusten käynnistämiseen. Hallituksen strategia-asiakirjassa 2004 todetaan nimenomaan tämän palvelukeskusverkoston kohderyhmänä olevan niitä, joille tarjotaan elämänhallinnan tukea ja aktivoivia toimenpiteitä eli samoja toimenpiteitä kuin kuntouttavan työtoiminnan lain kohderyhmällekin. Vuonna 2003 voimaantullut laki kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä (497/2003) edellyttää mm. työvoimaviranomaisten ja kuntien yhteistyötä kuntoutujien työllistymisen tukemiseksi. Viranomaisten yhteistoiminnasta ja kuntien velvoitteista on säädetty eri laeissa, eli on havaittavissa kuntoutus- ym. aktivointitoimenpiteistä säädettyjen ja valmisteilla olevien hankkeiden päällekkäisyyttä ja moninkertaistumista. Tämä on ristiriidassa työvoimapaalveluja ja työttömyysturvaetuksia koskevan lainsäädännön selkeyttämisen ja yksinkertaistamistavoitteiden kanssa.

Suomen Kuntaliitto

Kunnallinen työmarkkinalaitos

Sirkka-Liisa Karhunen

Marja-Leena Kiivanen

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN TYÖRYHMÄMUISTIOITA
SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS PROMEMORIOR
WORKING GROUP MEMORANDUMS OF THE MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND HEALTH
ISSN 1237-0606

- 2004:
- 1 Jarkko Ihalainen. Lääkäri- ja hammaslääkäri työvoima lokakuussa 2003.
ISBN 952-00-1481-0
 - 2 Kansallisen terveydenhuollon hankkeen seurantaryhmän raportti sosiaali- ja terveysministeriölle vuoden 2003 toiminnasta.
ISBN 952-00-1497-7
 - 3 Elli Aaltonen. Valtakunnallinen omaishoidon uudistaminen. Selvityshenkilön raportti.
ISBN 952-00-1501-9
 - 4 Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen toimialan laajentamista selvittäneen työryhmän muistio.
ISBN 952-00-1509-4
 - 5 Työnjakoa ja työrasitusta mielenterveyspalveluissa selvittäneen työryhmän muistio.
ISBN 952-00-1510-8
 - 6 Kotihoidon tuen ja elatustuen maksamista ulkomaille selvittäneen työryhmän muistio.
ISBN 952-00-1511-6
 - 7 Suomen lapsiasiain toimikunta. Esitys lapsiasiainvaltuutetusta ja lapsi- ja perheasioiden koordinaatiosta. Kommissionen för barnfrågor i Finland. Framställning om en barnombudsman och koordinering av barn- och familjefrågor.
ISBN 952-00-1534-5
 - 8 Osapäivärahaa selvittäneen työryhmän loppuraportti.
ISBN 952-00-1541-8
 - 9 Apurahansaajien sosiaaliturvaa selvittäneen työryhmän loppuraportti.
ISBN 952-00-1542-6
 - 10 Kuntouttavan työtoiminnan ohjausryhmän muistio.
ISBN 952-00-1547-7